



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Excelentíssimo Senhor Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE C/ PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR"

" Entre o Poder Legislativo e a Constituição existem os tribunais; e é para eles que os interesses feridos não de apelar, sempre que o legislador se esqueça na sua obra de que neste regime não é soberano, isto é, que a sua função de fazer leis está limitada pelo seu dever de obedecer à Constituição" (RUI BARBOSA, in Obras Completas, vol. XXIV, tomo I, pg. 247)

A PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ, infra-firmada, na condição de Chefe do Ministério Público do Estado do Ceará, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, sob o pálio do art.127, inciso III, da Constituição do Estado do Ceará de 1989 c/c as disposições constante do art.111, III, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, aforar **ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR *inaudita altera pars***, colimando o decreto de inconstitucionalidade dos **artigo 2º, inciso VII e artigo 3º e seus parágrafos, da Lei Estadual nº 14.236, de 10 de novembro de 2008**, que dispõe sobre o limite máximo de remuneração, proventos e pensões do Poder Executivo do Estado do Ceará, e dá outras providências, por afrontar o artigo 154, *caput* e seu Inciso IX, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 56/04, mais precisamente por burlar a regra do teto remuneratório dos servidores públicos estaduais e por violar o princípio da legalidade e moralidade que regem a Administração Pública, o que faz sob os seguintes fundamentos de fato e de direito a seguir expostos:

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Resenha fática da impetração

A Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, a pretexto de adequar a remuneração, proventos e pensões dos servidores do Poder Executivo do Estado editou a Lei 14.236 de 10 de novembro, em franca violação ao artigo 154, *caput* e seu Inciso IX, da Constituição do Estado do Ceará.

Mencionada legislação embora inspire um certo ar de valorização remuneratória do servidor que labuta no sistema de arrecadação tributária do Estado do Ceará, o que de certo ponto é louvável, ultrapassa as cercanias das vedações constitucionais que tratam sobre os limites remuneratórios dos agentes públicos, ou seja, o preceito impugnado possibilita, às escâncaras, que servidores públicos percebam verbas remuneratórias por incremento no seu desempenho, além da remuneração conferida ao Governador do Estado.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 56/2004, o inciso IX, do artigo 154, da Constituição do Estado do Ceará passou a ter a seguinte dicção:

“Art. 154. A administração pública direta, indireta e fundacional de quaisquer dos Poderes do Estado do Ceará obedecerá aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, e ao seguinte:

...

IX - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros do Executivo, Legislativo e Judiciário, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, do Governador do Estado no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Vulnera a legislação estadual ora hostilizada, a regra constitucional que veda a percepção pelos servidores estaduais, de remuneração superior àquela concedida ao Governador do Estado do Ceará, por possibilitar a inclusão de gratificação denominada “*prêmio por desempenho que implique aumento da arrecadação anual*”, ou seja, parcela remuneratória destituída de caráter indenizatório.

As únicas parcelas que estão alforriadas da composição do teto remuneratório, são aquelas de natureza indenizatória, v.g. adicional de férias, ajuda de custo, transporte, diárias, auxílio-funeral, etc, com fundamento no § 11 do artigo 37 da Constituição Federal, *in verbis*:

“*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

(...)

§ 11. *Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.”*

Eis o teor do preceito legal acoimado de inconstitucionalidade:

LEI Nº14.236, de 10 de novembro de 2008.

DISPÕE SOBRE O LIMITE MÁXIMO DE REMUNERAÇÃO, PROVENTOS E PENSÕES DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO CEARÁ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ. Faço saber que a Assembléia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art.1º A maior remuneração dos militares estaduais e dos servidores públicos civis, ativos, inativos e pensionistas, do Poder Executivo, incluídas todas as gratificações e vantagens, não poderá ultrapassar a quantia correspondente ao subsídio mensal do Governador, ressalvado o disposto no art.2º desta Lei.

Parágrafo único. Aos Procuradores e Defensores Públicos, aplicar-se-á o disposto na parte final do inciso XI do art.37 da Constituição Federal.



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Art.2º Não podem exceder o valor do teto remuneratório previsto no caput do art.1º desta Lei, embora não sejam somados entre si, nem com a remuneração do mês em que se der o pagamento:

I - adiantamento de férias;

II - gratificação natalina;

III - adicional constitucional de férias;

IV - remuneração ou provento decorrente do magistério;

V - gratificação de magistério por hora-aula;

VI - abono de permanência em serviço, no mesmo valor da contribuição previdenciária, conforme previsto no art.40, §19, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº41, de 31 de dezembro de 2003;

VII - prêmio por desempenho que implique aumento da arrecadação tributária anual;

VIII - gratificação por trabalho extraordinário.

Art.3º Em decorrência da aplicação do disposto no art.2º, caput e inciso VII, fica instituído o Adicional de Prêmio de Desempenho Fiscal, nos valores previstos no anexo único desta Lei, para os servidores integrantes do Grupo Ocupacional Tributação, Arrecadação e Fiscalização - TAF, da Secretaria da Fazenda, enquadrados nas classes I-A a II-B do anexo III da Lei nº13.778, de 6 de junho de 2006, atualizado na forma do anexo VII do art.1º da Lei nº14.180, de 30 de julho de 2008.

§1º Para os servidores beneficiários do Adicional do PDF, a soma desse adicional com o PDF não poderá ultrapassar o valor previsto para a Classe IV-E do anexo II da Lei nº13.778, de 6 de junho de 2006, atualizado na forma do anexo VII do art.1º da Lei nº14.180, de 30 de julho de 2008.

§2º Os recursos a serem destinados ao Adicional de que trata este artigo aportarão do Tesouro do Estado e correrão à conta dos valores consignados no orçamento da Secretaria da Fazenda.

§3º Os valores a que se refere o anexo único desta Lei serão atualizados no mesmo índice e na mesma data da revisão geral dos servidores públicos civis do Estado.

§4º O disposto neste artigo vigorará até a edição de Lei que discipline a organização da Administração Tributária do Estado do Ceará.

Art.4º Esta Lei entra em vigor e gera efeitos financeiros a partir da data de sua publicação, salvo em relação ao disposto no art.2º, caput e inciso VII, e no art.3º, que gera efeitos a partir de 1º de agosto de 2008.

Art.5º Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO IRACEMA, DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 10 de novembro de 2008.

Cid Ferreira Gomes

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

ANEXO ÚNICO A QUE SE REFERE O CAPUT DO ART.3º DA LEI Nº14.236, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2008

TABELA I

Tabela de Vencimentos do Grupo TAF Referente aos servidores do Grupo TAF que preenchem os requisitos dos Incisos I e II e do §1º do art.6º do Decreto nº27.439, de 3 de maio de 2004, que regulamenta a Lei nº13.439, de 16 de janeiro de 2004.

Referência (R\$) Vencimento (R\$) Valor do Adicional (R\$)

I - A 2.868,38 1.283,00

I - B 3.011,80 1.139,50

I - C 3.162,37 989,01

I - D 3.320,50 830,88

I - E 3.486,51 664,87

II - A 3.765,43 385,95

II - B 3.953,69 197,69

TABELA II

Tabela de Vencimentos do Grupo TAF Referência aos aposentados, pensionistas e demais servidores do Grupo TAF beneficiários do Prêmio de Desempenho Fiscal.

Referência (R\$) Vencimento (R\$) Valor do Adicional (R\$)

I - A 2.868,38 384,90

I - B 3.011,80 341,87

I - C 3.162,37 296,70

I - D 3.320,50 249,26

I - E 3.486,51 199,46

II - A 3.765,43 115,79

II - B 3.953,69 59,31

Além de golpear o inciso IX do artigo 154, da Constituição do Estado do Ceará, o dispositivo alvejado também desrespeitou o *caput* do mencionado cânon constitucional ao ferir o princípio da moralidade administrativa, amplamente tutelado pelo ordenamento jurídico brasileiro, pois ao estabelecer um "prêmio" para que os agentes fazendários desempenhem as funções para as quais foram nomeados, acabou por reconhecer a ineficiência do serviço público, tendo em vista que constitui dever todo e qualquer servidor público atuar com presteza e lealdade à instituição a que servir.

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Assim, a premiação pelo cumprimento de um dever legal, a olhos vistos, agride a moral administrativa, à medida que contraria o senso comum ético-institucional, e por isso, vem tisdada de inconstitucionalidade, comportando a sua expulsão do ordenamento jurídico estadual.

É certo que o Estado deve ser vigilante em sua política fiscal, reprimindo atos de sonegação, bem como fomentando boas práticas de arrecadação e recuperação de ativos, todavia, em nome dessa política proativa, incitar entre os servidores fazendários uma certa competitividade do processo de arrecadação parece-nos, reprovável e pode redundar em abusos e excessos.

O Supremo Tribunal Federal enfrentando caso análogo em controle de constitucionalidade difuso nos autos do Recurso extraordinário nº 235.609-5, considerou inconstitucional a instituição de prêmio por produtividade que sobeje o ápice remuneratório. A propósito:

“EMENTAS: 1. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Servidor público. Vencimentos. Teto. Prêmio de produtividade. Gratificação de 40%. Vantagens percebidas em razão do cargo. Precedentes. Agravo regimental não provido. Firmou-se jurisprudência nesta Corte no sentido de que o prêmio de produtividade e a gratificação de 40%, são vantagens percebidas em razão do cargo, que se incluem na fixação do teto remuneratório, e não parcelas de natureza pessoal. 2. RECURSO. Agravo. Regimental. Jurisprudência assentada sobre a matéria. Caráter meramente abusivo. Litigância de má-fé. Imposição de multa. Aplicação do art. 557, § 2º, cc. arts. 14, II e III, e 17, VII, do CPC. Quando abusiva a interposição de agravo, manifestamente inadmissível ou infundado, deve o Tribunal condenar o agravante a pagar multa ao agravado(Recurso Extraordinário 235.609-5, Paraná, relator Min. Cezar Peluso).”



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

A norma dardejada pelo controle concentrado desse Tribunal de Justiça, padece de vícios incontornáveis de inconstitucionalidade sob o ângulo material, vulnerando ostensivamente a supremacia da Carta do Estado do Ceará, enquanto expressão máxima do ordenamento estadual.

Com eloqüente propriedade, J. J. Gomes Canotilho em seu festejado tratado sobre Direito Constitucional, vem prestigiando a chamada ordem constitucional global:

“A ordem constitucional global seria mais vasta do que a constituição escrita, pois abrangeria não apenas os princípios jurídicos fundamentais informadores de qualquer Estado de direito, mas também os princípios implícitos nas leis constitucionais escritas.

Não estando aqui em causa o problema da validade material da ordem jurídica (= legitimidade material), mas apenas o de saber quais as normas e princípios a que os órgãos de controlo podem apelar para aquilatar da constitucionalidade ou inconstitucionalidade dos actos normativos, a resposta, em tese geral, é dada pela própria Constituição: só são inconstitucionais as normas que infringjam as normas e princípios consignados na Constituição (cfr. arts. 3.º/3 e 277.º/1).

Mas o que deve entender-se por princípios consignados na constituição? Apenas os princípios constitucionais escritos ou também os princípios constitucionais não escritos? A resposta mais aceitável, dentro da perspectiva principialista subjacente ao presente curso, é a de que a consideração de princípios constitucionais não escritos como elementos integrantes do bloco da constitucionalidade só merece aplauso relativamente a princípios reconduzíveis a uma densificação ou revelação específica de princípios constitucionais positivamente plasmados. (cfr. infra. Parte IV, Metodica Constitucional). O parâmetro da constitucionalidade não se reduz positivisticamente às regras e princípios escritos nas leis constitucionais; alarga-se, também, a outros princípios não expressamente consignados na constituição, desde que tais princípios ainda se possam incluir no âmbito normativo-constitucional. Vejamos alguns exemplos. O princípio da proporcionalidade ou o <<uso moderado do poder>> embora esteja explicitamente consignado na constituição apenas como princípio director



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

da administração (cfr. art. 266.º/2 na redacção da LC 1/89), é também um subprincípio densificador do princípio constitucional do Estado de direito democrático (cfr. supra) e está claramente implícito em várias normas constitucionais (ex.: arts. 18.º/2, 19.º e 273.º/2). O princípio da não retroatividade só está expressamente consagrado como princípio constitucional em certas matérias (cfr. art. 18.º/3, 19.º6, 29.º/1 e 2,103.º/3), mas pode ter potencialidade normativas mais amplas quando considerado como princípio densificador do Estado de direito (cfr. supra). O princípio do não retrocesso social ou princípio da proibição da evolução reaccionária não é um princípio constitucional expresse, mas contribui para a densificação das normas e princípios constitucionais referentes aos direitos económicos, sociais e culturais (cfr. supra).

Como se vê, só a constituição pode ser considerada como a norma de referência ou parâmetro normativo do controlo da constitucionalidade dos actos normativos. Saliente-se ainda: <<é a constituição no seu todo, tanto, pois, no que toca às suas regras de competência e de procedimento legislativo, como aos seus princípios materiais e valores nela incorporados – que é tomada como padrão do julgamento da inconstitucionalidade>>⁸. Todavia, e mais uma vez, o programa normativo-constitucional não se pode reduzir, de forma positivística, ao <<texto>> da constituição. Há que densificar, em profundidade, as normas e princípios da constituição, alargando o <<bloco da constitucionalidade>> a princípios não escritos desde que reconduzíveis ao programa normativo-constitucional como formas de densificação ou revelação específicas de princípios ou regras constitucionais positivamente plasmadas.

⁸ *Assim, precisamente, J. M. CARDOSO DA COSTA, <<A Justiça Constitucional no quadro das funções do Estado, vista à luz das espécies, conteúdo e efeitos, das decisões sobre a constitucionalidade das normas jurídicas>>, in VII Conferência dos Tribunais Constitucionais Europeus, 1987, p. 51^{na}*

Sob perspectiva do magistral escólio do constitucionalista lusitano, a Constituição, enquanto norma fundamental reitora do ordenamento jurídico, não poderá

¹ In, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 5ª ed., Lisboa – Portugal, pág. 910/911
O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

ser objeto de apreciação isolada, mas, ao revés, deve ser interpretada tendo em mente tanto os princípios explícitos em seu corpo positivado quanto os implícitos, que são extraídos do seu programa normativo.

Sindicando o teor da Lei Estadual nº 14.236/08, verifica-se com razoável facilidade a ofensa a regra remuneratória estadual e, *pari passu*, ao princípio da moralidade administrativa.

Sobre a possibilidade do reconhecimento de violação ao princípio da moralidade, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, colacionamos o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL QUE AUTORIZA A INCLUSÃO, NO EDITAL DE VENDA DO BANCO DO ESTADO DO MARANHÃO S/A, DA OFERTA DO DEPÓSITO DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA DO TESOURO ESTADUAL - IMPOSSIBILIDADE - CONTRARIEDADE AO ART. 164, § 3º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA NORMATIVA DO ESTADO-MEMBRO - ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - EXISTÊNCIA DE PRECEDENTE ESPECÍFICO FIRMADO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR, COM EFICÁCIA EX TUNC. AS DISPONIBILIDADES DE CAIXA DOS ESTADOS-MEMBROS SERÃO DEPOSITADAS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS, RESSALVADAS AS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI NACIONAL. - As disponibilidades de caixa dos Estados-membros, dos órgãos ou entidades que os integram e das empresas por eles controladas deverão ser depositadas em instituições financeiras oficiais, cabendo, unicamente, à União Federal, mediante lei de caráter nacional, definir as exceções



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

autorizadas pelo art. 164, § 3º da Constituição da República. - O Estado-membro não possui competência normativa, para, mediante ato legislativo próprio, estabelecer ressalvas à incidência da cláusula geral que lhe impõe a compulsória utilização de instituições financeiras oficiais, para os fins referidos no art. 164, § 3º da Carta Política. O desrespeito, pelo Estado-membro, dessa reserva de competência legislativa, instituída em favor da União Federal, faz instaurar situação de inconstitucionalidade formal, que compromete a validade e a eficácia jurídicas da lei local, que, desviando-se do modelo normativo inscrito no art. 164, § 3º da Lei Fundamental, vem a permitir que as disponibilidades de caixa do Poder Público estadual sejam depositadas em entidades privadas integrantes do Sistema Financeiro Nacional. Precedente: ADI 2.600-ES, Rel. Min. ELLEN GRACIE. O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA - ENQUANTO VALOR CONSTITUCIONAL REVESTIDO DE CARÁTER ÉTICO-JURÍDICO - CONDICIONA A LEGITIMIDADE E A VALIDADE DOS ATOS ESTATAIS. - A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais. A ratio subjacente à cláusula de depósito



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

compulsório, em instituições financeiras oficiais, das disponibilidades de caixa do Poder Público em geral (CF, art. 164, § 3º) reflete, na concreção do seu alcance, uma exigência fundada no valor essencial da moralidade administrativa, que representa verdadeiro pressuposto de legitimação constitucional dos atos emanados do Estado. Precedente: ADI 2.600-ES, Rel. Min. ELLEN GRACIE. As exceções à regra geral constante do art. 164, § 3º da Carta Política - apenas definíveis pela União Federal - não de respeitar, igualmente, esse postulado básico, em ordem a impedir que eventuais desvios ético-jurídicos possam instituir situação de inaceitável privilégio, das quais resulte indevido favorecimento, destituído de causa legítima, outorgado a determinadas instituições financeiras de caráter privado. Precedente: ADI 2.600-ES, Rel. Min. ELLEN GRACIE. A EFICÁCIA EX TUNC DA MEDIDA CAUTELAR NÃO SE PRESUME, POIS DEPENDE DE EXPRESSA DETERMINAÇÃO CONSTANTE DA DECISÃO QUE A DEFERE, EM SEDE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. - A medida cautelar, em ação direta de inconstitucionalidade, reveste-se, ordinariamente, de eficácia ex nunc, "operando, portanto, a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal a defere" (RTJ 124/80). Excepcionalmente, no entanto, e para que não se frustrem os seus objetivos, a medida cautelar poderá projetar-se com eficácia ex tunc, em caráter retroativo, com repercussão sobre situações pretéritas (RTJ 138/86). Para que se outorgue eficácia ex tunc ao provimento cautelar, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, impõe-se que o Supremo Tribunal Federal assim o determine, expressamente, na decisão que conceder essa medida extraordinária (RTJ 164/506-509, 508, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Situação



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

excepcional que se verifica no caso ora em exame, apta a justificar a outorga de provimento cautelar com eficácia extunc.

Hamilton Rangel Júnior, em brilhante estudo sobre o princípio da moralidade administrativa, ensina:

"Não se restringe, portanto, moralidade institucional à moralidade nas relações público-administrativas, indo-se, para além disso, por exemplo, à esfera das relações financeiras, consumeristas, midiáticas e por óbvio, as inter-subjetivas. Cuida-se, enfim, do tratamento dogmático constitucional dado às moralidades públicas, privada e individual, no que concerne a sua simbiose no âmbito das diversas instituições brasileiras."(In, Princípio da Moralidade Institucional, Editora Juarez de Oliveira, São Paulo, p. 59)

Outrossim, a concessão de prêmios por produtividade como exceção à regra constitucional do teto remuneratório, causaria uma grave lesão a ordem pública e administrativa, porquanto, a outorga do prêmio resultará numa espécie de auto-gatilho que será acionado pelo próprio servidor que comandará os limites de sua própria remuneração, em total oblição dos anteparos constitucionais que vedam a percepção remuneratória além do teto constitucional.

Do Controle Concentrado da Constitucionalidade das Leis Estaduais em face da Constituição do Estado

Conforme bem demonstram os dispositivos da Carta Estadual transcritos acima, que são de reprodução compulsória, visto que espelham determinações emanadas do Constituinte Federal, percebe-se com clareza a absoluta incompatibilidade vertical entre a norma estadual hostilizada com as que lhes são hierarquicamente superiores.

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Providencial importância adotou o constitucionalismo ao acentuar a supremacia do corpo constitucional em relação às demais normas presentes no ordenamento jurídico. É através da Constituição que se postula a unidade e sistematização de todo o aparato legal, objetivando-se a preservação e garantia de sua força ordenadora, gerando, assim, efeitos na realidade social.

Vemos, que no Brasil, a superioridade da Lei maior está explicitamente mencionada em diversos dispositivos dispersos no texto constitucional.

Assinala HANS KELSEN que a Norma Fundamental:

“é a fonte comum de validade de todas as normas pertencentes a uma e mesma ordem normativa, o seu fundamento de validade comum”².

De concluir-se assim que é a Constituição o fundamento de validade das demais normas contidas no Ordenamento Jurídico, é na lição de ANDRÉ RAMOS TAVARES:

“o patamar último de determinado ordenamento positivo, com que a importância em seu cumprimento se exige com mais intensidade do que aquela normalmente exigida para os demais textos normativos”³

² KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, p.269, 2ª ed. Brás.São Paulo: Martins Fontes, 1987 p.
Tradução de: Reine Rechtslehre. Viena, 1960

³ TAVARES, André Ramos. *Tratado de Arguição de Preceito Fundamental*, ed. Saraiva, São Paulo, 2001, p.72

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Leciona ainda o brilhante Prof. MÁRCIO AUGUSTO VASCONCELOS
DINIZ que:

“o sentido político do princípio da supremacia constitucional implica que todo o exercício do poder do Estado encontra seus limites na Constituição e deve se realizar de acordo com os parâmetros formais e materiais nela estabelecidos. Por sua vez, o sentido jurídico outorga à Constituição o caráter jurídico de norma suprema do ordenamento jurídico, diferenciando-a, formalmente, das normas provenientes da legislação ordinária, editadas em função das competências, procedimentos e conteúdos nela estabelecidos.”⁴

É somente através do controle de constitucionalidade das leis que se pressupõe a supremacia constitucional e é por esse motivo que, no caso específico, é de salutar importância a declaração inconstitucional do dispositivo acima esposado.

Sabe-se que o ordenamento jurídico se constitui numa estrutura escalonada de normas, exatamente porque a Constituição – norma fundamental desse ordenamento - goza de superioridade em relação às demais, é que se pode examinar a adequação das normas inferiores à superior. Portanto o controle é resultante lógico da supremacia constitucional, existindo, enfim, para garanti-la. Desta forma, o que fez, no presente caso, legislador ordinário, foi ignorar mencionada supremacia constitucional, posto que, vulnerou o texto constitucional no seu aspecto material.

Isto posto, é de fácil constatação que os arts.2º, e 3º, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Estadual nº 14.236, de 10 de novembro de 2008, estão eivados dos vícios de inconstitucionalidade material.

⁴ DINIZ, Márcio Augusto Vasconcelos. Op.Cit., p.100

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

E sobre essa desarmonia comenta JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“Essa incompatibilidade vertical das normas inferiores (leis, decretos, etc) com a Constituição é o que, tecnicamente, se chama inconstitucionalidade das leis ou atos do poder público, e que se manifesta sob dois aspectos: a) formalmente, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desconformidade com formalidade ou procedimento estabelecidos pela Constituição; b) materialmente, quando o conteúdo de tais normas contraria preceito ou princípio da Constituição.”⁵

Nem se alegue que a lei vergastada estaria sendo contestada em face da Constituição Federal, pois, em se tratando de norma de reprodução compulsória, como é o caso em tela, o Egrégio Supremo Tribunal Federal já admitiu a possibilidade de propositura de ação de inconstitucionalidade direta perante o Tribunal de Justiça local:

EMENTA: Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. – admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação

⁵ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 17ª ed., Malheiros, 2000, p. 49

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta. Reclamação conhecida, mas julgada improcedente. (Rcl 383/SP – São Paulo; Relator: Min. Moreira Alves; julgamento: 11/06/1992 – Tribunal Pleno).”

Nenhuma dúvida paira, assim, da viabilidade desta ação direta de inconstitucionalidade como meio de impugnação da Lei Estadual referida, que contraria frontalmente determinações da Carta Alencarina que reproduzem fielmente os preceptivos da Constituição Federal atinentes à matéria.

Finalmente, qualquer dúvida quanto à admissibilidade desta ação está fulminada pelo artigo 125 da Constituição Federal, que expressamente determina:

Art. 125. Os Estados organizarão suas Justiças, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

(...)

§ 2º. Cabe aos Estados a instituição da representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimidade para agir a único órgão;

Em obediência a tal preceito, a Constituição do Estado do Ceará consagrou a competência dessa Egrégia Corte para processar e julgar pedidos deste jaez, no seu artigo 108, inciso 7º, alínea “f”:

Art. 108. Compete ao Tribunal de Justiça:

(...)

VII – processar e julgar, originariamente:

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

(...)

f) as representações de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais contestados em face desta Constituição;

Complementando a normatização da matéria, o Regimento Interno desse Tribunal, no artigo 111, inciso III, comete ao Procurador Geral da Justiça, concorrentemente com outros órgãos, a legitimidade ativa para propor Ações Diretas de Inconstitucionalidade:

Art. 111. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade:

(...)

III – o Procurador-Geral da Justiça;

DA MEDIDA CAUTELAR

Dispõe a Constituição Federal, no mandamento fundamental assente no inciso XXXV, do artigo 5º, que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito, o que importa na necessária prestação de tutela jurisdicional, formulando juízo sobre a existência do direito reclamado, e mais do que isso, impondo as medidas necessárias à manutenção e/ou à reparação dos direitos assim reconhecidos.

Conseqüentemente, o princípio constitucional básico do direito à tutela jurisdicional assegura também, ao jurisdicionado, o direito a uma sentença potencialmente eficaz, capaz de evitar dano irreparável a direito relevante.

Não resta dúvida de que, nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, não se pretende a aplicação da norma ao caso concreto, mas seu exame em tese, para que seja decretada sua inconstitucionalidade, exatamente por sua incongruência com os preceitos maiores e os efeitos deletérios dela advindos.

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

De outra, está sobejamente comprovada a inconstitucionalidade do dispositivo estadual açoitado. A farta transcrição jurisprudencial e doutrinária comprovam a forte densidade do direito suplicado, sendo evidente, *data venia*, a presença do *fumus boni juris*, que decorre da meridiana clareza da própria exegese sistemática das normas constitucionais pertinentes.

Ao mesmo tempo, fica claro também que a demora na decisão importará em tratamento discriminatório inconstitucional entre servidores estaduais, podendo criar embaraço na prestação do serviço público por outros segmentos estatais.

Tudo isto caracteriza situação que tipicamente justifica e exige, *permissa venia*, do alto espírito de justiça dessa Egrégia Corte, a concessão de medida liminar, com esteio na prescrição normativa contida no art. 102, inciso I, alínea "p", da CR/88, e segundo a consolidada jurisprudência do STF.

DO PEDIDO:

Diante do exposto, a Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Ceará, nos termos do artigo 127, III, da Constituição Estadual, considerados os argumentos acima expendidos, vem requerer a essa Egrégia Corte de Justiça:

I – O conhecimento e o processamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade;

II – A urgente concessão de medida liminar para que seja imediatamente suspenso o inteiro teor do **artigo 2º e 3º, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei Estadual nº14.236, de 10 de novembro de 2008;**

III – seja recebida a presente inicial, mandando-se citar o Procurador-Geral do Estado do Ceará, o representante do Poder Legislativo do Estado do Ceará para prestar informações, no prazo de 30 dias, para a defesa do ato impugnado;

IV) a oitiva do Ministério Público, para ofertar parecer sobre o pedido;

V – A declaração da inconstitucionalidade, com efeito *erga omnes* e *ex-tunc*, da artigo 2º e 3º, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei Estadual nº14.236, de 10 de

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

novembro de 2008, por afrontar o art.154, *caput*, e inciso IX, da Constituição do Estado do Ceará (redação dada pela Emenda Constitucional nº 56/2004);

VI) a comunicação da declaração de inconstitucionalidade à Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, na pessoa de seu Presidente.

PEDE DEFERIMENTO.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais),
Fortaleza, 05 de janeiro de 2008

MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO FRANÇA PINTO
Procuradora-Geral de Justiça